



**ПУБЛИЧНАЯ ПОЛИТИКА: ОТЕЧЕСТВЕННЫЕ И ЗАРУБЕЖНЫЕ
НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЕ ПОДХОДЫ**

**THE PUBLIC POLICY: DOMESTIC AND FOREIGN SCIENTIFIC
APPROACHES**

УДК 323

ЛОБКОВА Наталья Михайловна

LOBKOVA Natalia Michailovna

Аннотация. Статья посвящена сравнительно-сопоставительному анализу различных подходов отечественных и зарубежных ученых к исследованию явления публичной политики, его пониманию и объяснению. Автор систематизирует результаты поиска российским научным сообществом приемлемой отечественной политической традиции интерпретации англоязычного термина «public policy».

Ключевые слова: политика, публичная политика, государственная политика, общественное явление.

***Abstract.** The article is devoted to the analysis of the domestic and foreign scientists' approaches to public policy, its understanding and explanation. The author systematizes the results of the search by the Russian scientific community for an acceptable interpretation of the English term "public policy".*

***Keywords:** policy, public policy, state policy, social phenomenon.*

Публичная политика как явление общественной жизни привлекает внимание представителей мирового научного сообщества, стремящихся познать и объяснить сущность и проблематику ее зарождения, становления и институционализации.

Представители зарубежной научной мысли, занимающиеся проблемами осознания публичной политики, используют разные подходы к исследованию данного явления. Существует американская и европейская научные школы, где множество кафедр и факультетов различных учебных учреждений в настоящее время осуществляют подготовку специалистов по публичной политике.

Американский политик Джеймс Э. Андерсон рассматривает публичную политику как «политику, производимую правительственными чиновниками и органами власти и затрагивающую существенное количество людей» [1, С. 11]. При таком подходе политика – это относительно стабильный, целенаправленный курс действий, которому следует субъект или группа субъектов в решении проблемы или вопроса, вызывающего озабоченность. Публичная политика объединяет в себе выработку, принятие и реализацию государственного курса как определенный процесс, который совершается правительственными органами. При этом соблюдается принцип, согласно которому ни одно частное лицо или правительственное должностное лицо не может на законных основаниях совершать действия, наносящие ущерб обществу.

Как отмечает А. Анебе, профессор кафедры государственного управления Федерального государственного исследовательского университета Ахмаду Белло в Зарии, «публичная политика обычно рассматривается как обозначение поведения некоторого субъекта или группы субъектов, таких как чиновник, правительственное учреждение или законодатель, в такой области деятельности, как государственное предприятие или сокращение бедности» [2, Р. 8]. Такое определение является достаточным для обычного дискурса, но недостаточным для систематического анализа государственной политики. Для структурирования проблем формирования института публичной политики существует необходимость в более точном определении.

Анализ американского опыта формирования модели публичной политики показывает, что в США «публичная политика» относится к планам и мерам, принимаемым национальным правительством для решения проблем и удовлетворения потребностей, существующих в самой стране, на основе совокупности вопросов, решаемых внутренней и внешней политикой. Решая широкий круг важнейших вопросов, таких как здравоохранение, образование, энергетика и природные ресурсы, социальное обеспечение, налогообложение, общественная безопасность и личные свободы, публичная политика влияет на повседневную жизнь каждого гражданина. На базовом уровне её целью всегда являлось сведение к минимуму волнений и недовольства среди граждан страны. Для достижения этой цели всегда делался упор на такие области, как совершенствование правоохранительных органов и здравоохранения.

Многочисленные дебаты вокруг американской публичной политики затрагивают вопрос о том, в какой степени правительство США должно быть вовлечено в экономические и социальные дела отдельных граждан. В политическом плане консерваторы и либертарианцы считают, что данный орган власти должен играть минимальную роль в регулировании бизнеса и контроле над экономикой страны. Либералы, напротив, считают, что правительство должно активно работать над сокращением неравенства в

благополучию, обеспечивать всеобщий доступ к образованию и здравоохранению, защищать окружающую среду, контролируя экономическую и социальную политику.

Концептуальные идеи формирования института публичной политики в Западной Европе имеют существенные отличия от американской модели, что обусловлено особенностями структурной организации государств. Так, современная американская публичная политика занимается, в первую очередь, вопросами повышения эффективности государственного управления, в то время как в Западной Европе – интеграционными процессами, исследованием акторов, способов решения коллективных проблем, процедур согласования интересов и самого поля политики.

Коллективная разработка политического курса приводит к необходимости устанавливать и регулировать порядок между различными участниками данного процесса, что, по мнению директора аспирантской программы по исследованию политики в Университете Нового Южного Уэльса в Великобритании Х. Коулбача, «относится не столько к принятию решений, сколько к переговорному процессу» [6, С. 44] – к примеру, между межминистерскими комитетами, консультативными советами, в которых участвуют бизнес, НКО, университеты. Правительственные структуры Европейского союза используют в практической деятельности методы принятия решений и прогнозирования их последствий на основе инновационных технологий политического менеджмента.

Определение концепта «публичная политика» дается европейским научным сообществом, как правило, с позиции практического применения – использования определенного инструментария для выработки и принятия решений по проблемам, имеющим значение для коллектива людей.

В настоящее время российское политологическое сообщество предпринимает попытки систематизации знаний о публичной политике наряду с практическим исследованием особенностей проявления и эволюции данного явления в России.

Вхождение самого понятия «публичная политика» в отечественную политическую науку – сложный процесс, нуждающийся в системе эмпирических показателей для характеристики изучаемого объекта. Концептуализация модели российской публичной политики опирается на вариативность «ряда политических реалий в англоязычной и русскоязычной политической науке», на которую впервые обратила внимание профессор Е.Б. Шестопап, предложившая в 1999 г. в связи с отсутствием в русском языке смыслового эквивалента англоязычного концепта *public policy* трактовать это понятие в узком значении – «социальная политика» [8, С. 14]. Соответственно, Е. Шестопап отождествляет понятия «публичная политика» и «социальная политика». Такое истолкование приводит к частичной утрате смысла изучения публичной политики ввиду существенного ограничения самостоятельности данного понятия. Термин «социальная политика» отражает особенности и специфику самостоятельного явления общественной жизни.

При исследовании явления «публичная политика» следует учесть различные варианты перевода данного англоязычного термина на русский язык, закрепленные в словарях. При анализе определений целесообразно их сопоставление с реалиями политической культуры современной России.

В англоязычной политической терминологической системе каждое из определений основывается на разных уровнях и направлениях политической деятельности. В западной научной литературе в основу классического представления о концепте «публичная политика» заложены три самостоятельных англоязычных термина, которыми обозначают различные явления: *policy*, *politics* и *polity*.

Policy – политика в виде политико-управленческих решений, принимаемых правительственными органами легитимно, с соблюдением всех надлежащих процедур и формальным оформлением в правовых документах; представляет собою стратегию власти любого уровня по решению каких-либо общественно значимых проблем.

Politics – борьба за власть; план действий по удержанию завоеваний, реализуемый индивидами, группами, бизнесом либо правительством.

Polity – образ государственного правления политически организованного сообщества, представляет собою политический строй общества.

При исследовании государственной политики часто сопоставляют первые две терминологические единицы, которые относятся к аналитически отдельным вещам. Разные по существу иноязычные понятия «public policy» и «public politics» переводятся на русский язык «публичная политика». Наряду с этим отечественной политической культуре явно не соответствует толкование концепта «публичная политика» как «конкуренция и борьба за власть со стороны политических партий». Наиболее подходящим является словарное определение термина policy и, соответственно, толкование концепта «публичной политики» как совокупности согласованных решений в сфере общественных интересов, принимаемых правительством, региональными и муниципальными властями, экспертами, общественными организациями, независимыми исследователями на основе конструктивного сотрудничества.

Следует учитывать, что определение «публичный» также сопряжено с некоторой путаницей, на которую указывает доктор политических наук А.Ю. Сунгуров. Профессор подчеркивает, что специфика западноевропейского политического опыта заключается в разделении понятий private и public, где public означает государственная, муниципальная и иная власть, действующая с уважением к private, то есть власть, учитывающая общественное мнение [6, С. 10].

В англо-русских словарях слово private переводится как «негласный», public как «общественный», так как со времен Ивана Грозного российская политическая история строится на разделении «государева» и открытого, гласного, совершающегося в присутствии публики.

Таким образом, представителями российской политической науки явление «публичная политика» трактуется достаточно вариативно, что неизбежно приводит к возникновению несогласованности ее восприятия.

В условиях реалий сегодняшнего дня формирование института публичной политики как самостоятельного направления российской политической науки имеет особенно важное значение, так как позволяет подчеркнуть значение государства, играющего главную роль в современной публичной политике. Более того, эволюция государственного управления приводит к постепенной трансформации публичной политики и представлений о её границах. В России проблемы изучения публичной политики разрабатывают А.Ю. Сунгуров, С.С. Бабосова, А.А. Косоруков, С.П. Перегудов, Л.В. Сморгун и многие другие отечественные ученые.

Публичная политика рассматривается в совокупности с государственной деятельностью и административной политикой. Так, по мнению кандидата социологических наук Е. Бабосовой, «публичная политика – способ и результат общественного участия в процессе принятия приоритетных для общества решений, а также разработка органами власти программ и механизмов их реализации в соответствии с ожиданиями различных социальных групп и индивидов» [3, С. 121].

Одно из точных определений позиционирования современной российской публичной политики дал кандидат политических наук А.А. Косоруков, утверждающий, что «современная публичная политика российского государства связана как с совершенствованием государственного управления в различных сферах жизни общества, так и с реализацией публичной внешней политики и позиционированием России на международном уровне» [5, С. 66]. Такое понимание публичной политики отображает её многоуровневый характер и выявляет приоритетные направления развития данного явления. И хотя со стороны Европейского союза и США в отношении России в последние годы вводятся экономические санкции, что существенно замедляет экономическое взаимодействие со

странами Западной Европы, внешняя политика России уверенно набирает экономическую мощь, ориентируясь на взаимодействие со странами СНГ и взаимодействие с восточными государствами.

Ключевым аспектом публичной политики в современной России является гласность. Она заключается в принципиально важной вовлеченности институтов гражданского общества в процесс развития современного демократического государства. Так, известный российский исследователь С.П. Перегудов рассматривает публичную политику как «сферу политических отношений, в которой институты государства и гражданского общества взаимодействуют в условиях относительной гласности» [7, С. 139].

Практическим возможностям публичной политики необходимо уделять пристальное внимание ввиду роста массовых протестных настроений, активно выраженных частью российского гражданского общества в январе 2021 года и показавших жизненную необходимость поиска возможностей диалога между обществом и государственной властью.

Современные исследования показывают, что в российской действительности формируется свой особенный взгляд на публичную политику, в котором находит отражение подход к публичной политике как американских, так и европейских школ.

Общим фундаментом формирования института публичной политики является природа общественных благ и сферы общественной деятельности, то есть публичного сектора, охватывающего все направления удовлетворения общественных потребностей. Среди них главными компонентами традиционно считаются экономический, гражданско-политический, социокультурный. Следовательно, они же лежат в основе формирования института публичной политики.

Социокультурным компонентом являются культура и история общества, исторически сложившиеся как совокупность духовных, культурных, этических ценностей и норм, которые объединяют общество на основе той или иной главной потребности, идеи, цели. Культура – основа формирования

способов мышления, идей, видения и интерпретации окружающего. Она служит инструментом для анализа всего, что происходит вокруг нас. Культура все чаще признается важным фактором во внешней политике, но редко изучается или используется в качестве объяснительного фактора публичной политики. А.С. Боджанг, автор статьи «Изучение внешней политики в международных отношениях», анализируя эту проблему, ссылается на утверждение Фроде Лиланда: «Причина этого в том, что культурная сторона внешней политики – обширная и коварная область» и «культура рассматривается как опасный предмет, где исследователи легко теряются» [4, С. 5]. Вместе с тем, следует признать важность исследования данного аспекта, так как он лежит в основе одной из проблем формирования института публичной политики – влияния культуры и истории на образ мышления и поведения народа и реализации публичной политики.

Экономический элемент публичной политики представлен общественным сектором экономики, политикой перераспределения доходов для удовлетворения общественных нужд, производством благ общественного пользования. Передовые промышленно развитые страны, играющие доминирующую роль в мировой политике, формируют также политику поддержания своего превосходства в системе решения проблем, имеющих общественное значение. США, Россия, Германия и Франция имеют в своем распоряжении большие ресурсы для наращивания экономического потенциала, с одной стороны, и, с другой стороны, для распространения денежных выгод на общество в виде помощи и займов как с целью удовлетворения потребностей общества, так и для «поиска союзников» в принятии политико-управленческих решений. Для Российской Федерации экономическое развитие и инновационная экономика представляют стратегическую задачу публичной государственной политики [9].

Гражданско-политический элемент публичной политики – это совокупность негосударственных объединений и ассоциаций граждан, центров формирования общественного мнения, межорганизационных

сообществ. Суть этого явления публичной политики отражает термин *governance*, предложенный Редом Роудсом: «Концепция *governance* позволяет уйти от различия между государством и гражданским обществом. Государство становится совокупностью межорганизационных сетей, придуманных государственными и социальными акторами без одного главного актора, способного ими управлять и их регулировать» [10, С. 70]. Усилия бизнеса по влиянию на государственную политику и правительство включают в себя усилия не только отдельных компаний, но и бизнес-ассоциаций. Эти ассоциации действуют коллективно, продвигая государственную политику в наилучших интересах бизнеса в целом, а также в интересах конкретных отраслей и населенных пунктов. Примерами бизнес-ассоциаций, участвующих в усилиях по влиянию на государственную политику, являются торговая палата США, Национальная ассоциация производителей, деловые и промышленные ассоциации Штатов и местные торговые палаты.

Таким образом, исследование явления «публичной политики» характеризуется наличием различных подходов отечественных и зарубежных ученых. Тем не менее, американские, европейские и российские научные работы активно пересекаются, взаимно дополняя друг друга.

Главное сходство в понимании публичной политики российской, американской и европейской научных школ заключается в том, что выработка альтернативных решений общественных проблем осуществляется в ходе дебатов на различных площадках. Открыто предлагая альтернативные идеи, общественность старается оказать влияние на государственную власть и стать полноправным субъектом публичной политики. Постоянное возрастание роли общественного мнения требует от государства договариваться с гражданами по широкому кругу социально значимых вопросов.

Значимым различием является тот факт, что эволюция российского общества по-прежнему опирается на институционализацию, основанную на традициях авторитарного правления. Поэтому на современном этапе развития модели публичной политики в России на первый план выходят не публичные

институты, а акторы или отдельные субъекты политики. На практическом уровне сам институт публичной политики в России недостаточно сформирован, и принципиальная возможность применения концепции «публичной политики» здесь четко не обоснована.

В российской политической науке отсутствует точное определение понятия «публичная политика»; не определена роль данного явления в реализации активной включенности гражданского сообщества в деятельность органов государственной власти, общественного волеизъявления, участия в решении ключевых задач государственно-общественного управления; конкретные направления (социокультурное, экономическое, гражданско-политическое, социальное) мало изучены; фундамент исследований строится, в целом, на разработках англоязычных стран и стран Западной Европы, несмотря на существенные различия в подходе к самим институтам публичной власти.

Автор солидаризируется с Л.В. Сморгуновым, А.А. Косоруковым, С.С. Бабосовой и считает, что верный путь к обоснованию явления «публичная политика» заключается в необходимости поиска прикладных, практических возможностей выражения потребностей и интересов населения и их реализации политическими и административными институтами в рамках устоявшихся структур государственной власти.

Сравнение зарубежных и отечественных подходов к концептуализации публичной политики позволяет сделать предположение, что эффективное внедрение инструментов публичной политики в общественную жизнь в России возможно после более глубоких исследований национальных особенностей отечественной публичной политики и тенденций ее развития.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Андерсон Д. Публичная политика: введение // Публичная политика: от теории к практике. СПб.: Алетейя, 2008. С. 11-34.

2. Анебе А. Обзор подходов к изучению публичной политики // *International Journal of Political Science (IJPS)*, том 4, выпуск 1, январь 2018, Pp. 8-17.
3. Бабосова С.С. Концептуализация понятия «публичная политика» // *Социологический альманах*. 2013. № 4. С. 121-127.
4. Боджанг А.С. Исследование внешней политики в международных отношениях // *Журнал политических наук и связей с общественностью*, 2018.
5. Косоруков А.А. Публичная политика в системе государственного управления // *Политика и Общество*. 2018. № 4. С. 62-68.
6. Коулбач Х. Политика. Кто создает политику? // *Публичная политика: от теории к практике*. СПб.: Алетейя, 2008. С. 35-49.
7. Перегудов С.П. Гражданское общество как субъект публичной политики // *Полис*. 2006. № 2. С. 139-151.
8. *Политическая наука: новые направления* / под ред. Р. Гудина и Х.-Д. Клингеманна; науч. ред. рус. изд. Е.Б. Шестопап. М.: Вече, 1999. 815 с.
9. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 28.09.2018) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») // «Собрание законодательства РФ», 24.11.2008, № 47, ст. 5489.
10. Роудс Р. 2008. Новый метод управления: управление без правительства. – *Публичная политика: от теории к практике*. СПб.: Алетейя, 2008. С. 51-74.
11. Сунгуров А.Ю. Публичная политика: основные направления исследований (мировой и российский опыт) // *Публичная политика*. 2017. №1. С. 8-28.

REFERENCES:

1. Anderson D. Public policy: an introduction // *Public policy: from theory to practice*. Saint-Petersburg: Aleteya, 2008. Pp. 11-34.

2. Anyebe A. An Overview of Approaches to the Study of Public Policy // International Journal of Political Science (IJPS) Volume 4, Issue 1, January 2018, Pp. 8-17.
3. Babosova S.S. Conceptualization of the concept of "public policy" // Sociological Almanac, No. 4, 2013. Pp. 121-127.
4. Bojang A.S. The Study of Foreign Policy in International Relations // Journal of Political Sciences & Public Affairs, 2018.
5. Kosorukov A.A. Public policy in the system of public administration // Politics and Society. 2018. No. 4. Pp. 62-68.
6. Koulbach H. Politics. Who creates the policy? // Public policy: from theory to practice. Saint-Petersburg: Aleteya, 2008. Pp. 35-49.
7. Peregudov S.P. Civil society as a subject of public policy // Polis. 2006. No. 2. Pp. 139-151.
8. Political Science: New Directions / Ed. by R. Goodin and H.-D. Klingemann; Scientific. ed. of Russian ed. by E.B. Shestopal. Moscow: Veche, 1999. 815 p.
9. Order of the Government of the Russian Federation of November 17, 2008 No. 1662 (as amended on September 28, 2018) "On the Concept of long-term socio-economic development of the Russian Federation for the period up to 2020" (together with the "Concept of long-term socio-economic development of the Russian Federation for period until 2020"), 24.11.2008, No. 47, art. 5489.
10. Rhodes R. 2008. A New Method of Governance: Governance Without Government // Public policy: from theory to practice. Saint-Petersburg: Aleteya, 2008. Pp. 51-74.
11. Sungurov A.Yu. Public policy: main directions of research (world and Russian experience) // Public Policy. 2017. No. 1. Pp. 8-28.

Лобкова Наталья Михайловна

адъюнкт кафедры политологии

Военный университет Министерства обороны Российской Федерации

123001, г. Москва, Б. Садовая ул., д. 14.

natalia1411@outlook.com

Lobkova Natalia Michailovna

Adjunct at the Department of Politology

Military University of the Ministry of Defence of the Russian Federation

B. Sadovaya ul., d.14, Moscow, Russia, 123001

23.00.02 – политические институты, процессы и технологии.